

Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe



Beteiligung an stadtplanerischer Ideenfindung und Entscheidung soll Wirkungen erzielen, aber welche? Ein Blick in die umfangreiche Literatur zeigt, dass es ganz unterschiedliche sein können. Lange Zeit ging es vor allem um die gute Durchführung von Beteiligungsmethoden und -verfahren, seit den 1990er Jahren vermehrt auch um eine Standardisierung von Methoden, Verfahren und Kriterien. Wie können aber Wirkungen nachgewiesen werden, wie können sie gemessen werden? Darum geht es im folgenden Beitrag. Als *Wirkungen* werden hier messbare und nicht messbare, gewollte und ungewollte Effekte von Beteiligungsmethoden und -verfahren verstanden. Die quantitative bzw. qualitative Erfassung und Bewertung der Wirkungen von Beteiligungsmethoden und -verfahren (*Evaluation*), um die es im Folgenden gehen soll, beinhaltet in der Regel eine kausalorientierte Bewertung eines Objekts (BUSSMANN 1997: 3).

Die Mehrzahl bisheriger Evaluationen findet unmittelbar im Anschluss an Durchführung von Beteiligungsverfahren statt, aber in vielerlei Hinsicht wäre es auch interessant zu erfahren, ob und wenn ja welche Wirkungen bestimmte Methoden oder Verfahren auf Personen und Institutionen oder auf Stadtentwicklung über längere Zeiträume haben. Nach einem kurzen Überblick über beschreibende und analysierende Kriterien von Beteiligungsmethoden und -verfahren werden zunächst verschiedene Herausforderungen für Evaluationen von Beteiligung allgemein, danach für Mittel- und Langzeitevaluationen anhand einiger Beispiele beschrieben.

Von Wirkungsbeschreibungen ...

In der Fachliteratur findet sich eine große Zahl *beschreibender* Kriterien für Beteiligungsmethoden und -verfahren, die aus unterschiedlichen Perspektiven, mit unterschiedlichen Zielstellungen und nicht zuletzt mit unterschiedlichen Vorstellungen von gewünschten Wirkungen und Funktionen von Beteiligungsmethoden und -verfahren dazu beitragen können. Hierzu gehören zum Beispiel Teilnehmer_innenstruktur, Art und Menge der verwendeten Ressourcen oder die qualitative Einschätzung eines Verfahrens. Bei dieser großen Zahl beschreibender Kriterien überwiegen wiederum prozess- über inhaltsbezogene Kriterien (MIDDENDORF/BUSCH

Carolin Schröder
ist Bereichsleiterin
Partizipationsforschung
am Zentrum Technik und
Gesellschaft, TU Berlin.
Ihre Schwerpunktthemen
sind u.a. nachhaltige
Stadtentwicklung, kollektives
Handeln, Partizipation und
Kooperation sowie inter- und
transdisziplinäre Forschung.
Aktuelle Forschungsprojekte
zu Partizipation sind DELIKAT
– Fachdialoge DELiberative
DemoKrATie (http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte_-_laufend/delikat_-_fachdialoge_deliberative_demokratie/)
und Flashpoll (<http://www.flashpoll.eu>).

1997; ROWE/FREWER 2000: 10). Eine bekannte, und immer noch häufig genutzte Möglichkeit einer solchen beschreibenden Einordnung ist nach der Intensität (*Umfang, Reichweite und Qualität*) der Beteiligung der Zivilgesellschaft an politischen oder Verwaltungsprozessen, wie sie in der Ladder of Citizen Participation von Sherry Arnstein (1969) dargestellt wurde.« (vgl. zum Beispiel NANZ: 2012: 23/4).

In der Praxis ist zunehmend das Zusammenstellen von Kriterienkatalogen üblich, zunächst für Methoden, zunehmend auch in Handbüchern für Bürgerbeteiligung, in denen sowohl für institutionelle als auch zivilgesellschaftliche Akteure positive Beispiele und Tipps für die Vorbereitung und Durchführung von Methoden und ggf. Verfahren gegeben werden, und die versuchen, Standards auf diesem Gebiet zu entwickeln. So sind in den vergangenen Jahren zum Beispiel das »IXI der Bürgerbeteiligung« des BUND (2013)¹, das »Handbuch Partizipation« der deutschen Bundeszentrale für Politische Bildung (2012)², das »Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung« des BMVBS (2012)³ sowie das »Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung« (2005)⁴, u.a. vom österreichischen Lebensministerium herausgegeben, erschienen. Kommunale Standards für Bürgerbeteiligung gibt es bisher in einigen Kommunen, wie zum Beispiel Leipzig⁵, Heilbronn und Köln, Standards für Bundesländer wurden zum Beispiel für Baden-Württemberg⁶ und Vorarlberg/ Österreich⁷ entwickelt. Hinweise zur Evaluierung finden sich aber in diesen Kriterienkatalogen und Handbüchern nicht⁸. Weiterhin werden die dort aufgeführten Kriterien jeweils in unterschiedliche Kategorien zusammengefasst, was eine systematische Betrachtung dieser Kriterien lange Zeit schwierig machte (ROWE/FREWER 2000).

... zu Wirkungsanalysen

Evaluationen von Beteiligungsmethoden und -verfahren sollen u.a. »dazu beitragen, ... öffentliche Politik (im Sinn von policy) zu verbessern« und zwar in den Bereichen der Politikformulierung (Ausloten von Handlungsbedarf), der Vollzugsverbesserung (zum Beispiel frühzeitiges Erkennen von Veränderungsbedarf, Nachvollziehbarkeit von Wirkungen, Einschätzen der Beiträge unterschiedlicher Akteure), der Rechenschaftsablegung (zum Beispiel Effektivität von Mitteleinsätzen) und der Entscheidungsfindung (zum Beispiel Erhöhung der Entscheidungsratio-

nalität) (vgl. WEITH 2007: 17; BUSSMANN 1997: 2f). Dieses Thema taucht seit den 1970ern in der Stadtliteratur auf (ALTROCK 2007: 29), bis heute beschränken sich aber viele Evaluationen auf Einzelfallanalysen, die »ad hoc-Empfehlungen« (ROWE/FREWER 2000: 10) für einzelne Methoden⁹ und Verfahren anbieten.

Nichtsdestotrotz existieren bereits einige Evaluationsmethoden für ganz unterschiedliche Ziele: So ist es mittlerweile durchaus üblich, begleitend (ongoing) zu evaluieren oder summativ (direkt) nach der Durchführung (Ex-Post- oder im Fall von Onlinebeteiligung: instant) Beteiligungsverfahren und -methoden in der Praxis zu evaluieren. Dabei stehen in der Regel die Prozesse (Prozessevaluation) sowie die unmittelbaren Eindrücke, Erfahrungen und Ergebnisse (Ergebnisanalyse) im Mittelpunkt. Ex-Ante-Evaluationen werden hingegen seltener durchgeführt und eher im Kontext einer Programmvorbereitung (Zielevaluation oder Inputevaluation). Unterschiede ergeben sich zum Beispiel durch den gewählten Evaluationszeitpunkt (ex-ante, ongoing, ex-post) und die Evaluationsreichweite (SEDLACEK 2004: 12f; WEITH 2007: 18; ALTROCK 2007: 32f). Darüber hinaus zielen Evaluationsansätze auch auf unterschiedliche Evaluierungs- und politische Ebenen; ALTROCK (2007: 32ff) unterscheidet zum Beispiel zwischen Evaluationen auf Programmebene, Stadt- bzw. Quartiersebene und auf Maßnahmenebene. Auftraggeber von Beteiligungsevaluationen sind bisher in der Regel Kommunen, welche konsequent eine Verwaltungs- oder politische Perspektive einbringen. Partizipative Evaluationen (Stakeholder-based evaluation, empowerment evaluation) sind in diesem Bereich bisher unüblich, würden sich aber gerade für Beteiligung anbieten.

Ein nicht untypisches Beispiel für eine Ex-Post-Evaluation eines Beteiligungsverfahrens beinhaltet eine Schilderung der jeweiligen Methode und Verfahrensstruktur sowie eine Zusammenfassung der Ergebnisse, teilweise auch eine kurze Schilderung der Rahmenbedingungen (zum Beispiel des Programms, in dessen Rahmen das Verfahren durchgeführt wird). Die eigentliche Evaluation besteht in der Erfassung der Zahl der (aktiven und passiven) Teilnehmer_innen, der Zahl der entwickelten Vorschläge und der Struktur der Teilnehmer_innen nach Alter und Geschlecht. Häufig werden vor, während oder nach einem Prozess oder einem Verfahren von den Teilnehmer_innen sehr grobe Angaben zur Gesamteinschätzung der Teilnahme erfragt, häufig durch Multiple Choice-Fragebögen

bzw. Kurzinterviews (zum Beispiel mit der Frage »Wie fanden Sie das Verfahren?«). Aus diesen Daten werden dann häufig subjektive Folgerungen über Repräsentativität, Legitimität, Attraktivität sowie Zufriedenheit der Teilnehmer_innen gezogen. Bei Online-Beteiligung könnten zum Beispiel auch die Zahl der Einzelbeiträge insgesamt sowie nach einzelnen Teilnehmer_innen, die geographische Herkunft der Teilnehmer_innen erfasst werden. Üblich sind sowohl Selbstevaluationen als auch externe Evaluationen, eher unüblich sind Evaluationsrunden oder -veranstaltungen. In der Regel beschränken sich diese Evaluationen sowohl auf die Perspektive der teilnehmenden Bürger_innen als auch auf das jeweilige Verfahren, weitere eingebundene Personen aus Verwaltung und Politik sowie die Durchführenden werden selten befragt (Ausnahmen zum Beispiel: BUSCH 2009; COM.X INSTITUT 2007; FRIEDRICHS/HOMMERICH 2005).

Ergänzt wird dies oft durch eine subjektive Schilderung der Gesamtatmosphäre, der internen Kommunikationsformen und der (Medien-)wirksamkeit (zum Beispiel »konstruktive und kreative Atmosphäre, engagierte Teilnehmer_innen und fokussierte Beiträge«), ggf. angereichert mit Originalzitaten. Teilweise findet auch eine Selbstreflexion der Moderator_innen bzw. der Organisationsteams sowie subjektive Einschätzungen hinsichtlich der Eignung der jeweiligen Methode für das jeweilige Ziel und ggf. der politischen und öffentlichen Wirksamkeit des Verfahrens statt (vgl. LÜHRS et al. 2004). Teilweise werden auch Vorher-Nachher-Abgleiche (vor und nach der Teilnahme) durchgeführt. Auch hier stehen in der Regel die individuellen Annahmen und Einschätzungen der Teilnehmer_innen zu Methoden, Einfluss, Rahmenbedingungen, Strukturen, Zielen sowie eigenen oder administrativ-politischen Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine einzelne Methode, oder ein einzelnes Verfahren im Mittelpunkt.

Durch eine solche - oder ähnliche - Herangehensweise erhalten Interessierte zwar wertvolle Informationen über Beteiligungsmethoden und -verfahren, es können aber nur diejenigen Wirkungen und Veränderungen erfasst werden, die erstens unmittelbar sind (direkt umsetzbare bzw. wahrnehmbare Wirkungen wie zum Beispiel eine verbindlich wirkende Zusage eines Politikers), die zweitens auf individuellen Wahrnehmungen basieren und für die drittens wenig Zeit zur Reflexion zur Verfügung stand. Es fehlen

hier zum Beispiel Anschlussmöglichkeiten an abstraktere Analyse Kriterien wie Effizienz, Demokratie sowie an definierte Begriffe und Kriterien. Damit ist auch ein Vergleich mit anderen Methoden oder Verfahren schwierig.

Analyserahmen

Seit den 1990er Jahren mehrten sich allerdings, wie oben bereits angedeutet, Forderungen nach einer verstärkten Berücksichtigung bzw. Einbindung quantitativer und vor allem qualitativer Evaluationen in Beteiligungsmethoden und -verfahren (zum Beispiel WEITH 2007: 11). Dies hat zwei Gründe: erstens führte eine generelle Forderung nach Wirksamkeit von (Verwaltungs-)Handeln auch im Bereich Beteiligung zu dem Wunsch, Wirkungen besser einschätzen zu können (Aufklärungs- und konzeptuelle Funktion von Evaluationen – BUSSMANN 1997: 3; vgl. EIPP 2009: 4). Zweitens wurde mit einer häufigeren Anwendung auch der Bedarf nach der Klärung von Zielen und nach der Vergleichbarkeit der Ergebnisse bei gleichzeitig größerer Flexibilität der Prozesse (BUSSMANN 1997: 3) größer.

In der Literatur finden sich - neben einer großen Zahl beschreibender Kriterien - auch verschiedene *Analyse Kriterien* für Beteiligungsmethoden und -verfahren. Diese werden bisher meist unsystematisch, also von Anwendungsfall zu Anwendungsfall unterschiedlich, verwendet. Darüber hinaus existieren auch einige systematische Ansätze in Form von Analyserahmen. Diese wurden aus verschiedenen Akteursperspektiven heraus entwickelt, und haben einerseits den Anspruch, messbare Kriterien zu entwickeln, und andererseits, diese »logisch nachvollziehbar, theoretisch überzeugend und operationalisierbar« (GEISSEL 2008: 233) zu machen. Allerdings ist zu beachten, dass jeweils Begriffe, Kriterien und Ergebnisse unterschiedlich verwendet werden können (SEDLACEK 2004: 18). Diese Analyserahmen lassen sich grob in zwei Gruppen bzw. Diskurse einteilen:

- Analyserahmen, die »eher theorieorientiert« (GEISSEL 2008: 232), normativ ausgerichtet sind und auch mögliche Wirkungen über längere Zeiträume einschließen, wie zum Beispiel Lernen, Demokratie, Empowerment. So zum Beispiel RENN et al. 1995, HOLT-KAMP et al. 2006, PAPADOPOULOS und WARIN 2007: 455 ff.

- Analyserahmen, die eher praktisch orientiert sind und eher (unmittelbare) Anforderungen an konkrete Umsetzungen formulie-

ren. Hierbei kann wiederum zwischen einer Bürger_innenperspektive (u.a. HALVORSEN 2001; CARNES et al. 1998: 390; MOORE 1996: 156; BEIERLE 1998), einer strukturellen Perspektive (u.a. ROWE/FREWER 2001; ABELSON/GAUVIN 2006; CHESS/PURCELL 1999) sowie einer systemischen Perspektive unterschieden werden, bei der Auswirkungen auf lokale politische Systeme bzw. auf Bürger_innen im Mittelpunkt stehen (u.a. GABRIEL/WALTER-ROGG 2006; ausführlicher in: GEISSEL 2008: 232).

Die Ergebnisse der Anwendungen von Kriterien oder Analyserahmen auf bestimmte Methoden, Verfahren oder Programme werden häufig in Form einer Matrix dargestellt. Die Evaluierung erfolgt einerseits durch eine mehr oder weniger subjektive Zuordnung von Kriterien zu bestimmten Oberthemen oder Zielen, zum anderen wird häufig versucht, graduelle Unterschiede durch Wertungen auszudrücken. Dies geschieht dann durch die Verwendung von Symbolen und subjektive, vergleichende Einschätzung von Wahrnehmungen. So erhält man eine relativ abstrakt bleibende Übersicht, ob und ggf. zu welchem Grad bestimmte Analyse Kriterien erfüllt sind. Die Darstellungsweisen sind unterschiedlich, die Ergebnisse daher ebenfalls selten vergleichbar (GEISSEL 2008; ROWE/FREWER 2000).

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sowohl Evaluationsstandards in Deutschland bisher fehlen (NANZ 2012: 132) als auch, dass relativ wenig vergleichende bzw. integrierende Ansätze existieren, zumal für den deutschen Evaluationskontext (KUBICEK et al. 2011). Eine positive Entwicklung in dieser Hinsicht ist, dass bei der Konzeption von Programmen die Evaluation mittlerweile häufig mitgedacht wird.

Demokratische Aspekte von Beteiligung evaluieren

Ein möglicher Bezugsrahmen und damit auch Evaluationshintergrund ist das politische System, in das Beteiligungsmethoden und -verfahren eingebettet sind. Häufig wird dies mit Begriffen wie »Verbesserung der repräsentativen Demokratie«, mit »Demokratischer Qualifizierung« o.ä. beschrieben, die in der »Überzeugung wurzeln, dass politische Kompetenzen erweitert, Sachkenntnisse vertieft, persönliche und soziale Qualitäten verbessert werden können und sollen und idealerweise verantwortungsvolle und ge-

meinwohlorientierte Bürger_innen hervorgebracht werden können.« (GEISSEL 2008: 234). Im Forschungsprojekt DELIKAT (2012-2014) wird zum Beispiel explizit eine Verbindung zwischen verschiedenen (normativen) Demokratietheorien und der Praxis von Beteiligung¹⁰ hergestellt. Dort werden Online- und Offline-Beteiligungsverfahren katalogisiert, hinsichtlich verschiedener, im Projektverlauf ausgewählter, Eigenschaften analysiert und in einer Matrix eingeordnet. Forschungsleitend ist dabei zum einen die Frage, auf welche Demokratiekonzepte sich Beteiligungsansätze beziehen und zum anderen, welche Formate wann, unter welchen Umständen und für wen geeignet sind (Kontextabhängigkeit und Systemeinkbindung).¹¹

In der Literatur werden entweder drei Grundtypen von Demokratietheorien (liberal, republikanisch und deliberativ) oder sechs (Elitistisch, Partizipatorisch, Komplex, Deliberativ, Kritisch, Direkt vs. Repräsentativ (NOHLEN 2001: 51) beschrieben. Sie unterscheiden sich u.a. nach dem Stellenwert von Empowerment, Effizienz oder Inklusion und beziehen sich auch auf unterschiedliche Verständnisse von »Lernen«. Mit diesen Theorien bzw. Demokratietypen lassen sich wiederum unterschiedliche Beteiligungskonzepte in Verbindung bringen; RENN identifiziert zum Beispiel sechs verschiedene, die sich aber nicht eindeutig den oben erwähnten Demokratietypen zuordnen lassen: funktionalistisch, neo-liberal, deliberativ, anthropologisch, emanzipatorisch, post-Modern (Übersicht in Ortwin RENN: Risk Governance, London in press; Folien). In Projektdiskussionen wurde deutlich, dass einer Standardisierung von Begriffen und Kriterien Diskussionen voraus gehen müssen, in denen auch normative Fragen nicht fehlen dürfen: Denn einerseits erschwert die unzureichende Genauigkeit bzw. der zu geringe Detaillierungsgrad von Begriffen eine demokratietheoretische Einordnung von Kriterien – zum Beispiel bei den Fragen, wie qualitative Aspekte gewichtet, wie Kriterien eindeutig zu einer Analysekatégorie zugeordnet werden oder auch wie Facetten eines Begriffs bzw. eines Ziels abgebildet werden können.¹² Andererseits macht diese Ungenauigkeit der Begriffe sie auch in der Praxis schwer handhabbar bzw. operationalisierbar. Allerdings führt eine genauere Unterscheidung von Begriffen möglicherweise auch zu einer größeren Zahl von Kriterien oder zu ganz anderen Kriterien.¹³

Ähnliche Erfahrungen wurden zum Beispiel auch im Rahmen des Bund-Länder-Pro-

gramms Soziale Stadt gemacht (zum Beispiel AEHNELT 2005; HÄUSSERMANN 2005; WALTHER/GÜNTNER 2005; DIFU 2004; EMPIRICA 2003): Basierend auf einem sozial orientierten Verständnis von lokaler Beteiligung war die Idee der Evaluation von Beginn an fester Bestandteil. Festgestellt werden konnte zum Beispiel anhand von Erhebungen, wie viele Verfahren (und welche) durchgeführt wurden, wie viele Personen teilnahmen, welche Methoden aus Sicht der Teilnehmer_innen oder der Prozessbeteiligten erfolgreicher waren. Als Maßstäbe für den ideellen Erfolg der Beteiligungsmaßnahmen wurde in der Regel die Zahl der Teilnehmer_innen genommen, als Maßstab für investive Maßnahmen in Beteiligungsaktivitäten wurden häufig die Zahlen neu gegründeter oder neu zugezogener Unternehmen herangezogen, in beiderlei Hinsicht wurde das Programm als »relativ erfolgreich« beschrieben (WALTHER/GÜNTNER 2005: 185; HÄUSSERMANN 2005: 78). Beim Vergleich mehrerer Methoden bzw. Verfahren wurde aber zum Beispiel deutlich, dass einerseits die Ziele, Handlungsfelder, Leit- und Einzelziele sowie Begründungszusammenhänge zu abstrakt waren (HÄUSSERMANN 2005: 77), andererseits die vorhandenen Rahmenbedingungen der Bürgerbeteiligung, insbesondere die Verbindung zu anderen Programmen und Ressorts, sich verändernde Anforderungen an Stadtentwicklung, Wechselwirkungen von Akteurshandeln sowie Zeitdruck unzureichend berücksichtigt werden konnten und somit weder im Beteiligungsalltag noch in Evaluierungen berücksichtigt werden konnten (KRUMMACHER 2003: 31¹⁴). Aufgrund fehlender Analyse Kriterien und -kategorien konnten daher nur nicht näher beschriebene »spürbare« Wirkungen auf den Austausch zwischen Verwaltung und Bürgern festgestellt werden (EMPIRICA 2003: 72).

Herausforderungen für Evaluationen und Evaluierer_innen

Die oben geschilderten Erkenntnisse aus Literatur und eigener Forschung verdeutlichen unterschiedliche Facetten eines komplexen Evaluationsgegenstands. Vorhanden sind bereits vielfältige Bemühungen sowohl in der Praxis als auch in der theoretischen Forschung zum Thema Evaluation von Beteiligung und es zeichnet sich ab, dass es sich dabei um ein wichtiges Thema mit Zukunft handelt. Zur Diskussionsanregung werden im Folgenden einige Herausforderungen für

Evaluationen und Evaluierer_innen herausgegriffen, dies sind die Komplexität der Inhalte und Methoden.

Die inhaltliche-strukturelle Komplexität jeden Beteiligungsprozesses (NANZ 2012; WEITH 2007: 19) macht es zunächst schwierig, Wirkungen und Wirkungsbeziehungen benennen zu können. Wie stehen zum Beispiel komplexe Handlungsfelder und schwer operationalisierbare bzw. dynamische (Teil-)Ziele in Verbindung zu Akteurskonstellationen, Organisationsstrukturen, unterschiedlichen Interessen und lokal divergierenden Rahmenbedingungen? Welche Aktivitäten und Ebenen sind bei einer Evaluation von Interesse (vgl. WEITH 2007: 19f; HELLSTERN/ WOLLMANN 1983: 96f). Zusätzlich lässt sich vermuten, dass wenige feststellbare Wirkungen monokausal sind, sondern vielmehr ganz unterschiedliche Ursachen haben können (vgl. BUSSMANN 1997: 3). FUNG (2006) schlägt zum Beispiel vor, verschiedene Charakteristika eines Beteiligungsverfahrens miteinander in Beziehung zu setzen, um eine vom Einzelfall abstrahierende Grundlage für einen Vergleich zu schaffen.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die *Kontextabhängigkeit* von Beteiligungsmethoden und -verfahren von Bedeutung (zum Beispiel ROWE/FREWER 2000: 11; NANZ: 2012: 24): Inwiefern ist es zum Beispiel möglich, für lokale Kontexte entwickelte Methoden und Verfahren mit anderen in Beziehung zu setzen, so dass eine vergleichende Evaluierung Erkenntnisse liefert? Die aktuelle Zunahme der Methodenvielfalt macht dies gewiss nicht leichter. Treten gleiche Wirkungen zum Beispiel immer auch zum gleichen Zeitpunkt auf? Und wie geht man damit um, dass Wirkungen aus unterschiedlichen Perspektiven anders gewertet werden können.

Die methodische Komplexität einer Erkenntnis bringenden (qualitativen) Evaluation steht im Gegensatz zu der vergleichsweise geringen Zahl systematischer Betrachtungen und Anwendungen von Kriterien. Dies führt zum einen dazu, dass bisherige Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher, oder fehlender Definitionen, verschiedener Evaluationsziele, -gegenstände, -kontexte und auch Evaluationsmethoden meist nicht vergleichbar sind (EIPP 2009: 4; WEITH 2007: 21); zum anderen ist es teilweise noch ungewiss, welche Kriterien überhaupt sinnvollerweise jeweils angewendet werden sollten. Ein prominentes Thema in der Literatur in diesem Zusammenhang ist die fehlende *Standardisierung und Vergleichbarkeit* der Evaluationskriterien

(EIPP 2009: 4; ROWE/FREWER 2000), aber auch des Gegenstands »Beteiligung« selbst (Mehrfachbesetzung des Beteiligungsbegriffs DIFU 2004: o. S.; SCHRÖDER 2010) bei gleichzeitigem Fehlen plausibler Verknüpfungen von Ursache-Wirkungsbeziehungen und komplexe Wirkungsmodelle (WEITH 2007: 21). Dies hat zur Konsequenz, dass bisher häufig auf subjektive Einschätzungen sowohl der befragten Teilnehmer_innen als auch der Evaluationsteams zurückgegriffen werden muss (ROWE/FREWER 2000).

Mittel- und langfristige Evaluationen von Beteiligung

Instant- und Kurzzeit- (Ex-Post-) Evaluationen haben, wie oben angedeutet, vor allem die Durchführung von Methoden und Verfahren sowie unmittelbar wahrnehmbare Wirkungen zum Gegenstand. Erhebungen wenige Wochen nach einem Beteiligungsprozess stossen möglicherweise auf Wirkungen wie die kurzfristige Umsetzung konkreter Vorschläge, das Vereinbaren weiterer Treffen, das Einrichten von Arbeitsgruppen oder das Aufstellen von Hinweisschildern. Es ist aber davon ausgehen, dass zum Beispiel bauliche Veränderungen und die Umsetzung von Beratungsangeboten längere Vorlaufzeiten benötigen und häufig mehrere Verwaltungsschritte durchlaufen, Finanzierungen geklärt und Abstimmungen erfolgen müssen. Das Aufnehmen eines Themas in ein kommunales Leitbild, dauerhafte Verhaltensänderungen und veränderte Kommunikationskulturen benötigen in der Regel ebenfalls längere Zeiträume, bis sie umgesetzt sind. Mittel- und Langzeitevaluationen können Wirkungen benennen, die entweder graduell oder erst längerfristig wahrnehmbar sind: Das Lernen über Beteiligung und Demokratie, aber auch Aspekte wie die individuelle Beteiligungskontinuitäten oder aber auch die Zahl bzw. Qualität verschiedener Beteiligungsaktivitäten einer Person können von Interesse sein. Wann wären aber geeignete Zeitpunkte, dies zu messen? In welchen Abständen? Und welche mittel- und langfristigen Wirkungen von Beteiligungsmethoden und -verfahren sind überhaupt von Relevanz? Diesen Fragen entgegen laufend ist in vielen Kommunen die Zunahme aktivierender, unterstützender und partizipativer Maßnahmen zu beobachten. Während dies aus Sicht der Akteure und Kommunen durchaus positiv einzuschätzen ist, wird es gleichzeitig schwieriger für Evaluation und Forschung, erzielte

Wirkungen unmittelbar auf einen einzelnen Beteiligungsprozess zu beziehen und somit zum Beispiel die Wirkungen der Anwendung einer bestimmten Methode zu bestimmen. In diesem Kontext wird vor allem die Frage interessant, ob und wie auftretende Effekte eindeutig einem bestimmten Verfahren oder einer bestimmten Methode zuzuordnen sind (vgl. SCHRÖDER 2010; FRIEDRICHS/HOMMERICH 2005; DIFU 2004: o. S.) bzw. ob und wie einige wahrnehmbare Wirkungen auch das Ergebnis längerer Aktivierungs-, Finanzierungs- und Vernetzungsprozesse oder mehrerer Beteiligungsverfahren sind.

Im Folgenden seien einige nicht systematische Eindrücke dazu aus eigenen Forschungen zu Beteiligung im Rahmen des Programms Soziale Stadt in Berlin wiedergegeben, ohne an dieser Stelle näher auf die betrachteten Methoden und Verfahren eingehen zu können. Innerhalb von fünf Jahren nach einem Beteiligungsprozess konnten als Wirkungen zum Beispiel neue Projekte, eine allgemein stärkere Berücksichtigung des Themas »Zusammenleben«, verstärktes Angebot mehrsprachiger Informationen, das Einrichten lokaler Treffpunkte festgestellt werden. Auch gaben verschiedene Akteure an, dass sie »viel gelernt« hätten in diesem Zeitraum, ohne dies näher beschreiben oder vergleichen zu können. Ähnlich konnten auch nur diffus »erhöhte Aktivitäten« der Quartiersbewohner_innen wahrgenommen werden. Aufgrund der Vielzahl der durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen, anderer Aktivitäten in den Stadtteilen konnten die Akteure in der Regel allerdings keine explizite Verbindung zu einem bestimmten Verfahren oder einer Methode herstellen; je länger bestimmte Ereignisse zurück lagen, umso diffuser wurden auch die erinnerten Wahrnehmungen und Kausalzuschreibungen (vgl. SCHRÖDER 2013).

Auf der inhaltlich-methodischen Seite wurde zunächst zum Problem, dass die Analysekriterien und Bewertungsmaßstäbe neu festgesetzt werden mussten. Dynamische Organisationen und Strukturen sowie sich wandelnde wirtschaftliche, soziale und politische Rahmenbedingungen machten es aber gleichzeitig schwierig, Referenzpunkte für eine Evaluation festzulegen. Weiterhin zeigte sich in einigen Fällen, dass sich die Einschätzungen der Befragten über die Jahre ändern – zum Beispiel wie sie effiziente Bürgerbeteiligung definieren. Deutlich häufiger fiel es aber schwer, länger zurück liegende Ereignisse zu erinnern. Für die Einschätzung möglicher Wirkungszusammenhänge und

die Einordnung von Ergebnissen war es auch von Nachteil, dass viele interessante statistische Daten nicht verfügbar oder nicht existent waren, wie zum Beispiel Informationen über Zahl und Art bereits durchgeführter Methoden. So blieb zum Beispiel unklar, welchen kurz-, mittel- und längerfristig aktivierenden Einfluss spezifische Methoden hatten, welche Verbindungen zwischen Teilnahmeverfahren und sichtbaren Ergebnissen bestehen sowie ob und wie durch Beteiligung ein Beitrag zur Verbesserung eines Quartiers geleistet werden kann, was eine der Hauptforderungen des Programms war (SCHRÖDER 2010: 147ff). Darüber hinaus führten eine größere Erfahrung der durchführenden Akteure sowie veränderte Rahmenbedingungen in den Quartieren dazu, dass Bewertungsmaßstäbe hinterfragt werden mussten – sowohl aus inhaltlichen Gründen als auch wegen falscher Einschätzungen von Wirkungszeiträumen: Zu Beginn der Umsetzung ging man zum Beispiel davon aus, dass die Ergebnisse der Teilnahmaßnahmen am Grad der Aktivierung der Bürger und am Grad der selbständigen Nutzung eigener Kompetenzen gemessen werden könnten (ALISCH 2003: o. S.; DIFU 2004a: o. S.). Dies war aber nicht möglich, da dafür weder Kriterien noch Messmöglichkeiten entwickelt werden konnten (vgl. FRANKE 2000: 45).

Das Erfassen (in diesem Fall) mittelfristiger Wirkungen bringt aber auch ganz praktische Probleme mit sich: In Berlin, einer Kommune mit teilweise recht kurzer Wohndauer, war es recht schwierig, Interviewpartner_innen nach mehreren Jahren für eine Befragung wieder zu finden. Mangel an Zeit oder Interesse bei Bürger_innen und Verwaltungsangehörigen, insbesondere wenn es um länger zurückliegende Ereignisse geht, reduzierten die Zahl möglicher Interviewpartner_innen weiter. Und nicht zuletzt sind Mittel- und Langzeitevaluationen bisher vergleichsweise schlecht finanzierbar, Forschungsprojekte sind hingegen in der Regel dafür zu kurz.

Fazit

Zusammenfassend kann zunächst ein weiterer Bedarf bei der Definition von Evaluationsgegenständen festgestellt werden, der zum Beispiel die Beantwortung folgender Fragen näher gefasst werden kann: Was wird betrachtet und gemessen (Methode, Prozess, Themengebiet, Akteursgruppe)? Aus welcher Perspektive? Mit welchen Methoden? Wel-

che Ziele und Interessen sollen auf welchen Ebenen durch eine Evaluation bzw. deren Ergebnisse bedient werden (Eigeninteresse, Kontrollinteresse, politische Interessen etc.)? Welche und wessen Wahrnehmungen sind der Maßstab?)? Wer verständigt sich mit wem über die Gültigkeit der Evaluationskriterien?

Analysekriterien bleiben bisher entweder – aus der Theorie kommend – häufig zu abstrakt oder sind – aus der Praxis kommend – meist »eher zufällig und theoretisch wenig überzeugend« (GEISSEL 2008: 234). Die große Herausforderung ist daher, beide Aspekte – Theorie und Praxis bei der Konzeptionierung und Durchführung von Evaluationen miteinander in Bezug zu setzen. Systematische Evaluationen von Beteiligung könnten zukünftig weniger eine Kontrollfunktion bedienen, denn – bei ausreichender Transparenz der Ergebnisse – dazu beitragen, dass Akteure über Beteiligung lernen. Eine Standardisierung von Analysekriterien wird dabei von vielen Autor_innen als Voraussetzung gesehen. Allerdings lässt sich – im Hinblick auf die Kontextabhängigkeit von Beteiligungsmethoden und -verfahren – auch fragen, ob alle Kriterien eindeutig, und damit auch allgemeingültige Maßstäbe für Beteiligungsmethoden und -verfahren festgelegt werden können bzw. müssen?

Bei all diesen Überlegungen ist die zeitliche Dimension von Beteiligung nur unzureichend berücksichtigt; in der Literatur ist diese bisher nur diffus ausgearbeitet. Insbesondere zur Beantwortung der Frage, ob und welche unterschiedlichen Wirkungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten oder über längere Zeiträume auftreten, fehlen Daten sowie Verständigungen darüber, wie damit umgegangen werden kann.

Anmerkungen

- 1 http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/buergerbeteiligung/130606_bund_buergerbeteiligung_ixi_broschuere.pdf
- 2 <http://www.bpb.de/shop/buecher/schriftenreihe/76038/handbuch-buergerbeteiligung>
- 3 (<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/66130/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>)
- 4 http://partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Publikationen/Handbuch_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf
- 5 Leipzig: »Neue Leitlinien zur Bürgerbeteiligung«
- 6 »Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik«

- 7 »Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden«
- 8 Ein Handbuch, welches Evaluation als elementaren Bestandteil jeder Methodenanwendung beschreibt und teilweise auch grobe Vorschläge für die Evaluation von Beteiligungsmethoden vorschlägt, ist das Participatory Toolkit der König Baudouin-Stiftung/ Belgien: <http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=294864&langtype=1033> (englisch).
- 9 Zum Beispiel zu „klassischen“ Methoden wie Zukunftswerkstätten und Planungszellen (zum Beispiel Boyle et al. 2011), aber auch zu neuen Formen wie Open Spaces und Online-Dialogen.
- 10 In dem Projekt werden politikwissenschaftliche Definitionen von Beteiligung verwendet (u.a. Beierle et al. 2002; Kaase 1995).
- 11 Die Projekthomepage findet sich hier: http://www.tu-berlin.de/ztg/menue/forschung/projekte_-_laufend/delikat_-_fachdialoge_deliberative_demokratie/
- 12 Repräsentativität kann zum Beispiel anhand statistischer Angaben wie Zahl, Alter, Geschlecht festgestellt werden - was in der Praxis häufig geschieht -, sie kann aber auch anhand von authorization, accountability, participation, expertise, resemblance eingeordnet werden (vgl. Geissel 2008; Brown 2006).
- 13 Im Projekt wurde zum Beispiel bei dem Begriff Empowerment wiederum unterschieden zwischen substantiellem Empowerment und Wahrnehmung der Chancengleichheit.
- 14 Ähnlich für das Programm Stadtumbau Ost: „Erste Analysen zeigen bereits, dass nicht immer die programmatischen Hauptzielvorstellungen erfüllt und die intendierten Wirkungen zum Tragen kommen.“ (Weith 2007: 16)
- 15 Dabei handelt es sich um: erstens organisatorische Merkmale wie *Dauer und Teilnehmerzahl*, zweitens die *Rekrutierung und Auswahl* der Teilnehmerinnen und Teilnehmer (Repräsentativität), drittens die in einem Verfahren überwiegenden *Kommunikationsformen* sowie viertens die *Funktionen* eines Verfahrens (i.e. Wirkungen eines Verfahrens, Grad der Einflussnahme und Transparenz darüber: Individueller Nutzen und Qualifizierung persönlicher Kompetenzen, Einflussnahme auf Öffentlichkeit und Gesellschaft, Konsultation und Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern, Mit-Entscheidung und Co-Governance).

Literatur

- AEHNELT, Reinhard (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms »Soziale Stadt« - zentrale Ergebnisse, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 63-73.
- ALTROCK, Uwe (2007): Evaluation und Monitoring in der Stadterneuerung und Stadtplanung - Traditionen und Entwicklungstrends, in: Weith, Thomas 2007 (Hrsg.): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Waxmann Verlag. Münster, S. 29-56.
- BECKER, Heidede, Thomas Franke, Rolf-Peter Löhr und Verena Rösner (2002): Drei Jahre Programm Soziale Stadt - eine ermutigende Zwischenbilanz, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) 2002: Die Soziale Stadt: Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt«, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 12-53.
- BEIERLE, Thomas C. (1998): Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals, Discussion Paper 99-06, November 1998 ###, in: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/10497/1/dp990006.pdf>, Zugriff: 2013-05-07.
- BOCK, Stephanie; Bettina Reimann, Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-zu-einer-kommunalen-beteiligungskultur.html>
- BOYLE, Richard; Jonathan D. Breul, Peter Dahler-Larsen (Hrsg.) (2011): Open to the Public: Evaluation in the Public Arena, Transaction Publishers.
- BROWN, Mark B. 2006: Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation, in: The Journal of Political Philosophy: Volume 14, Number 2, 2006, pp. 203-225, in:
- BUSCH, Lüder (2009): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung - das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins. Dissertation. http://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/IMZ/Veroeffentlichungen/Dissertationen/Lueder_Busch_Dissertation.pdf
- BUSSMANN, Werner (1997): Evaluationen und intensive demokratische Beteiligung: Ergänzung oder Ersatz? Swiss Political Science Review 3(2): 1-101.
- COM.X INSTITUT (2007): Abschlussbericht zur Evaluation von Konzepten der Bürgerbeteiligung und geeigneter Informations- und Kommunikationskonzepte am Beispiel der Urban Water Projekte Lippesee Hamm und Stadsblocken Meinerswijk Arnheim im Rahmen des Interreg III B-Programms der EU. In: <http://>

- www.comx-forschung.de/dl/comx_Studie_Gesamtbericht2509.pdf Zugriff: 2013-07-29.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft <http://www.difu.de/publikationen/2007/evaluierung-der-partizipation-im-rahmen-der-berliner.html>
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (2004): Die Soziale Stadt Endbericht, in: <http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/8.2.phtml>, Zugriff: 2005-09-02.
- EMPIRICA (2003): Evaluation des Berliner Quartiermanagements in der Pilotphase 1999 - 2002, Band 1: Zusammenfassung und Empfehlungen, Ergebnisse für das Verfahren insgesamt, in: <http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8436-Band1.pdf>, Zugriff: 2004-10-29.
- FRIEDRICH, Jürgen und Carola HOMMERICH (2005): Wie misst man soziale Maßnahmen?, in: Greiffenhagen, Sylvia und Katja Neller (Hg.) 2005: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 45-48.
- GEISSEL, Brigitte: Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, in: Hammerbacher, Ruth und Frank Claus 2001: Beteiligungs- und Dialogprozesse setzen sich durch, in: RaumPlanung, Heft 99, S.301-303.
- HANHÖRSTER, Heike und Bettina REIMANN (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Abschlussbericht. DiFu. Berlin.
- HÄUSSERMANN, Hartmut (2005): Das Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die Soziale Stadt«, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 75-85. http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/evaluation_in_der_stadterneuerung.pdf
- KERSTING, Norbert; Philippe Schmitter und Alexander Trechsel: Die Zukunft der Demokratie.
- KRUMMACHER, Michael (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiermanagement: Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit, Leske + Budrich: Opladen.
- KUBICEK, Herbert; Barbara Lippa; Alexander Koop (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Verlag Bertelsmann Stiftung.
- LANDUA, Detlef, Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock, Bettina Reimann (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung - Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Difu Papers. <http://www.difu.de/publikationen/2013/auf-dem-weg-nicht-am-ziel.html>
- LÜHRS Rolf, Steffen Albrecht, Birgit Hohberg, Maren Lübcke (2004): Online Diskurse als Instrument politischer Partizipation – Evaluation der Hamburger Internetdiskussion zum Leitbild »Wachsende Stadt«.
- NICKEL, S.; W Süß, A Trojan (2013): Messung der Kapazitätsentwicklung als Ansatz für Quartiersbeteiligung, in: - Prävention und Gesundheitsförderung - Springer
- ROWE, Gene und Lynn J. FREWER (2000): Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, in: Science, Technology, & Human Values, Vol. 25 No. 1, Winter 2000 3-29, in: <http://cooptools.ca/sites/get.cooptools.ca/files/Rowe%20ofrewer%20public%20engagement.pdf>, Zugriff: 2013-07-13.
- SCHRÖDER, Carolin (2013): Strategische Beteiligung an der Stadtteilentwicklung – Mittelfristige Wirkungen von Planungszellen im Bund-Länder-Programm Soziale Stadt
- SCHRÖDER, Carolin (2010): Akteure der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren, Oekom/Steiner: München.
- SEDLACEK, Peter (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung (Stadtforschung aktuell. VS Verlag. Wiesbaden. <http://tocs.ulb.tu-darmstadt.de/10935561X.pdf>
- STEIN, Ursula (2005): Wissenschaftliche Erkenntnisse und quartierspolitischer Alltag der »Sozialen Stadt«: in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3, S. 175-182.
- WALTHER, Uwe-Jens und Simon Güntner (2005): Das Programm und seine Anforderungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 183-191.
- WEITH, Thomas (2007): Stadtbau und Evaluation, in: Weith, Thomas (Hrsg.) (2007): Stadtbau erfolgreich evaluieren. Waxmann Verlag. Münster, S. 11-25.